



De la mer en partage au partage de la mer

Nicolas Escach

► To cite this version:

| Nicolas Escach. De la mer en partage au partage de la mer. 2016. halshs-01344234

HAL Id: halshs-01344234

<https://shs.hal.science/halshs-01344234>

Submitted on 11 Jul 2016

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

De la mer en partage au partage de la mer

Par Escach Nicolas *

* Géographe

Le grand bleu se lézarde. Sous l'azur apparemment homogène et continu des cartes, de discrètes frontières découpent l'espace maritime. Le cœur des océans reste relativement épargné, mais les mers et les plateaux continentaux océaniques sont de plus en plus intensément exploités dans les domaines halio-aquacoles, industriels ou récréatifs. Longtemps ces vastes zones qui jouxtent les côtes ont accueilli pour les rendre invisibles les produits secondaires de nos sociétés industrielles : rejets domestiques, pollutions chimiques, déchets. Elles jouent désormais le rôle de réservoir de ressources au service de l'économie.

Les activités humaines ont progressivement franchi une nouvelle frontière au cours de la deuxième moitié du XX^e siècle¹ : croissance des échanges maritimes (1960), exploitation accrue des hydrocarbures en mer (1970), conteneurisation et développement de l'aquaculture marine (1980), premiers champs éoliens *offshore* (1990), émergence de nouvelles énergies marines renouvelables (2000). Aux côtés d'anciennes utilisations de la mer (pêche, navigation, extraction de granulats, dragage des ports), de nouveaux usages (forages ultra-profonds et, dans un avenir proche, extraction des nodules polymétalliques) prennent leur essor. Si, les zones économiques exclusives – cette bande allant jusqu'à 370 kilomètres au large des côtes –, restent sous juridiction étatique, les concessions attribuées à des entreprises privées à des fins d'exploration ou d'exploitation se multiplient. Chercheur en géographie à l'université de Nantes, Brice Trouillet observe une « *banalisation de l'espace maritime* ». Faut-il dès lors organiser une partition des mers en zones destinées à des usages distincts et institutionnaliser un aménagement du territoire liquide ? Affirmatif, répond une directive européenne adoptée en 2014, qui exhorte tous les États membres de l'UE à lancer un processus de planification dès septembre 2016 pour un aboutissement à l'horizon 2021. Ce zonage comporte deux dimensions contradictoires. D'un côté, elle porte atteinte à la tradition de liberté des mers défendue par Hugo Grotius dans son *Mare Liberum* et facilite l'appropriation progressive d'un espace stratégique à haute valeur marchande. De l'autre, elle régule un *imbroglio* souvent perçu comme inextricable.

La mer Baltique illustre bien le problème. En 2005, les États riverains, habituellement enclins à la coopération, s'étaient affrontés sur le tracé provisoire du gazoduc *Nord Stream* devant relier Vyborg en Russie à Greifswald en Allemagne. Le passage du tube à proximité de l'île suédoise de Gotland achoppait : au nord, se trouvait une aire marine protégée ; au sud-est, un dépotoir

¹ Virilio, P., (2013), *Le littoral, la dernière frontière*, entretien avec Jean-Louis Violeau, Paris, Sens & Tonka, 42 p.

d'armes chimiques enfouies à l'issue de la Seconde Guerre mondiale et de la guerre froide ; autour de l'île, des établissements piscicoles. Dix ans plus tard, les protagonistes mettent à profit cette première expérience alors qu'un consortium associant Gazprom et cinq entreprises européennes projette de construire *Nord Stream 2* suivant un tracé quasiment parallèle. La planification maritime apparaît d'abord comme un atout face à une complexité accrue des projets d'aménagement. Pour Mme Laura Melne, chargée de mission au sein du réseau intergouvernemental « Vision et stratégies autour de la mer Baltique » (*Vasab*), *Nord Stream* a constitué un moment fondateur : « *Il a fallu se mettre d'accord sur une zone de transit [...]. À la même époque, la perspective de nouveaux champs éoliens en mer Baltique exigeait une concertation pour anticiper de futurs conflits d'usage* ». Comme pour l'aménagement du territoire terrestre, le zonage prétend optimiser l'espace en le découpant en aires plus ou moins délimitées pour attribuer à chacune d'elle des qualités spécifiques (types d'activités, réglementations, prescriptions). La planification maritime différencie, segmente, parfois sépare les usages, conduisant à une spécialisation croissante afin d'éviter les incompatibilités et les conflits.

En mer Baltique, l'espace est rare, quasiment clos, avec une superficie de 450 000 km² (six fois moins que la Méditerranée) pour neuf États riverains parmi lesquels l'Allemagne et la Russie², respectivement 4^e et 10^e puissances économiques du monde en 2015. La saturation de la surface guette une mer qui concentre 8 % du commerce maritime mondial, notamment au niveau des détroits danois où cohabitent transbordeurs locaux, porte-conteneurs internationaux, navires de plaisance, bateaux de pêche et plus d'une dizaine de champs éoliens. Elle gagne également les profondeurs avec une multitude de câbles sous-marins, tubes, sites d'épaves, mâts de turbines. La ZEE lituanienne, l'une des plus petites du monde (7 031 km²), se trouve ainsi fortement contrainte dans son aménagement : zones Natura 2000 le long du littoral, écosystème de la Lagune de Courlande (classée à l'UNESCO) au sud, deux zones militaires à accès restreint en son centre et un site de munitions chimiques dangereuses à l'ouest. Les autorités portuaires de Klaipėda ont également prévu d'étendre le port en eau profonde d'ici 2018³ et donc d'augmenter le dragage en créant des sites d'enfouissement à proximité directe de la côte. Ayant décidé de porter la part des énergies renouvelables à 20 % au moins d'ici à 2025, le pays a prévu l'aménagement de deux parcs éoliens pour une puissance de 800 MW (soit l'équivalent des deux tiers d'un réacteur nucléaire de la future centrale lituanienne Visaginas 1). Un plan de la ZEE permet d'identifier les zones potentielles et d'attirer de possibles investisseurs, en prévenant les rivalités et en limitant les risques économiques, mais aussi environnementaux.

² Les autres sont : Pologne, Lettonie, Lituanie, Estonie, Finlande, Suède et Danemark.

³ Soit sur le site de Melnragė, soit au niveau de Būtingė.

En mer Baltique, plusieurs projets de prospective cofinancés par des fonds européens ont ainsi été lancés sur huit zones pilotes de planification (2007-2013), certaines reprenant une partie ou l'ensemble de la ZEE d'un État (Lituanie ou Lettonie), d'autres étant situées à l'intersection de plusieurs juridictions nationales (baie de Poméranie). Ces expérimentations répondent autant à des ambitions géopolitiques qu'à une volonté de développement économique. « *Une planification cohérente assure une sécurité juridique aux investisseurs de l'économie bleue. Ils ont besoin de transparence, d'efficacité, de prévisibilité et de stabilité* », explique le commissaire aux affaires maritimes et à la pêche, M. Karmenu Vella. En ligne de mire, les secteurs de la croisière, de l'éolien, du transport de courte distance, de l'aquaculture et des biotechnologies bleues⁴. Bruxelles fait miroiter un bénéfice de 500 millions à 3,2 milliards d'euros pour les économies européennes *via* une réduction des coûts de transaction et des investissements croissants dans l'aquaculture et l'énergie éolienne (pour cette dernière, 58 000 emplois aujourd'hui, 200 000 espérés par la Commission européenne en 2020 et 300 000 en 2030). *De facto*, lors de la préparation de la directive sur la planification maritime (consultations, études et projets préalables...), les représentants de groupes de pression tels que l'association européenne des énergies des océans ou encore la fédération européenne de l'industrie de l'éolien figuraient en bonne place.

Le zonage favoriserait-il la sanctuarisation d'une partie de l'espace océanique quitte à abandonner l'autre partie à une exploitation intensive ? Les premiers projets pilotes montrent que les zones les plus contraignantes sont rarement instituées, y compris lorsqu'il s'agit de protéger l'environnement. En baie de Poméranie, l'éolien dispose d'une exclusivité dans les zones envisagées – aucune autre activité n'y est autorisée – tout en restant certes interdit partout ailleurs. La pêche, le tourisme, l'exploitation du sable et graviers et les réglementations Natura 2000 s'exercent en revanche au sein de zones réservées : pas de priorité absolue, mais simplement une « attention particulière » dans l'arbitrage avec d'autres usages. Seuls les parcs nationaux sont classés comme zones prioritaires, les activités entrant en contradiction avec l'objectif de préservation y étant interdites.

La publication en 2012 du rapport sur « Le business caritatif de l'environnement marin⁵ » a provoqué une importante controverse sur le rôle des fondations privées comme *Gordon and Betty Moore*, engagées sur des questions environnementales, dans la conduite de recherches sur la planification maritime (notamment pour l'UNESCO). D'après les auteurs, qui ont passé au crible la composition des directoires de ces fondations, « *il est permis de penser que [celles] qui*

⁴ Exploitation des organismes marins.

⁵ Yan Giron, avec des contributions d'Alain Le Sann et la participation de Philippe Favrelière, *Blue Charity Business*, octobre 2012.

interviennent aujourd'hui en soutien aux organisations non gouvernementales environnementales, ne sont pas totalement neutres au regard des intérêts pétroliers off-shore, ni au regard de l'approvisionnement d'une industrie de la très haute technologie en terres rares ». Les fondations auraient tendance à centrer leurs critiques sur la surpêche et à adopter une attitude plus ambiguë envers l'exploitation des hydrocarbures en mer. Les activités ne répondant pas à une logique de site et impliquant des territoires aux limites fluctuantes comme la pêche seraient donc les perdantes d'un tel quadrillage, malgré leur importance décisive pour le développement des populations côtières.

Pareille désinvolture s'explique peut-être par un rationalisme économique froid, guidé par des machines, qui préside au choix des zones. Des algorithmes produits par le logiciel Marxan sont censés déterminer le meilleur site pour une ferme éolienne ou un champ d'hydrocarbure en fonction des coûts initiaux en infrastructures (propriétés du site), des retours sur investissement (vitesse et fréquence du vent, distance au réseau de câbles existant) et des risques de conflits (migrations des oiseaux et des mammifères, activités touristiques). Plusieurs scénarios sont proposés après croisement des facteurs. « *La partie politique de la question est éludée*, observe le géographe Brice Trouillet. *Une planification, pour quoi faire ? Souhaite-t-on une mer productive, récréative, protégée, multifonctionnelle ? Il est délicat d'appliquer concrètement des mesures sans réelle stratégie d'ensemble* ».

Comme dans le cadre de planification terrestre, l'organisation de l'espace maritime n'est pas exempte d'égoïsme territorial. Les perspectives sur la baie de Poméranie ont montré un décalage entre les pays. La région allemande de Mecklembourg-Poméranie-Occidentale, très attractive pour les touristes (11 % du PIB du *Land*), a déjà réalisé un plan régional pour ses eaux territoriales (12 milles nautiques) prévoyant des règles particulièrement drastiques pour limiter l'implantation d'éoliennes dans son secteur (localisation obligatoire à plus de 15 km de la côte). Ces dispositions obligerait les autres États à accepter, dans le cadre d'une planification conjointe, plusieurs champs d'éoliennes en dehors des eaux territoriales allemandes. On observe en outre une superposition de plusieurs générations de plans et de différents niveaux législatifs. « *La difficulté est que chaque État se situe à un stade différent dans le processus de planification*, explique Laura Melne à propos d'un projet européen dont elle est chargée au sein du réseau VASAB. *Alors que certains ont déjà approuvé des plans, d'autres commencent les premières réflexions, ce qui rend une coopération à l'échelle régionale épineuse* ».

La planification maritime vise à terme à une représentation cartographique de l'ensemble de la mer Baltique, ce qui risque de relancer plusieurs litiges frontaliers : en mer, les limites de souveraineté sont parfois encore floues. Ainsi, la zone de

planification de la baie de Poméranie, entre Allemagne, Danemark, Suède et Pologne, est traversée de différends maritimes entre la Pologne et le Danemark (sud de l'île de Bornholm) et entre l'Allemagne et la Pologne (approche septentrionale des ports de Świnoujście et Szczecin). En Baltique, une difficulté supplémentaire vient de la double présence de la Russie (Golfe de Finlande et enclave de Kaliningrad), non membre de l'Union européenne, régulièrement accusée par des voisins d'incursions de navires dans leurs eaux territoriales.

La directive de 2014 que les États membres doivent transcrire nationalement ne précise pas les modalités d'application, les moyens à employer, la couverture géographique à privilégier. En France, elle risque d'entrer en contradiction avec d'autres injonctions européennes et nationales antérieures, créant un niveau accru de complexité, quitte à transposer sur mer le traditionnel « millefeuille territorial ». La différence entre terre et mer reste cependant notoire : en mer, le droit est en voie d'élaboration et de nombreux flous juridiques persistent, ce qui facilite la défense des droits acquis et la conquête de droits futurs. Quadriller la mer, n'est-ce pas, pour reprendre les termes de St John Perse, poursuivre « *cette quête errante de l'esprit moderne, aimanté par l'attrait même de son insoumission* » ?